

Maatschappelijke uitdagingen vereisen hervorming topsectoren

Het topsectorenbeleid dreigt vast te lopen door een veelheid aan doelen. Om, zoals het kabinet zich heeft voorgenomen, maatschappelijke uitdagingen op een innovatieve manier aan te pakken, is een hervorming van het topsectorenbeleid gewenst.

BASTIAAN OVERVEST

Programmaleider
Innovatie en
Wetenschap bij het
Centraal Planbureau
(CPB)

ROEL VAN ELK

Wetenschappelijk
medewerker bij het
CPB

Het kabinet wil het innovatiebeleid in Nederland sterker richten op maatschappelijke thema's, zoals de energietransitie en de digitalisering van de samenleving (Regerakkoord, 2017). Het innovatiebeleid krijgt daarmee een meer 'missie-gedreven' karakter. Het topsectorenbeleid ofwel de topsectorenaanpak wordt in dit verband genoemd als een belangrijk instrument om richting te geven aan de onderzoeksprogrammering (SDG, 2016; Regerakkoord, 2017). Dit beleid is in 2011 van start gegaan en geldt als een belangrijk onderdeel van het moderne innovatiebeleid. Het bestaat uit een pakket subsidies en regelingen gericht op negen vooraf geselecteerde sectoren (of economische clusters) die cruciaal worden geacht voor de Nederlandse economie, zoals Hightech Systemen & Materialen, Energie en Creatieve Industrie.

Bedrijven uit deze sectoren komen in aanmerking voor aparte subsidieregelingen (zie Janssen (2018) in deze *ESB*). Naast subsidies en oormerking is onderlinge afstemming tussen overheid, bedrijven en kennisinstellingen een belangrijk element van de topsectorenaanpak. Zij werken samen aan het ontwikkelen en uitvoeren van onderzoeksagenda's, gericht op nieuwe kennis voor economische ontwikkeling of maatschappelijke vraagstukken.

SPECIFIEK BELEID

Met de keuze voor een aantal economische clusters is er gekozen voor een *specifieke* vorm van innovatiebeleid. Het grootste deel van het innovatiebeleid is *generiek*, waarbij er geen differentiatie tussen sectoren plaatsvindt (zie ook Velzing (2018) in deze *ESB*). Tot het generieke beleid behoren bijvoorbeeld de fiscale R&D-subsidies (zoals de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk; WBSO) waarvoor elk bedrijf in aanmerking komt.

De vraag wat effectiever is, specifiek beleid of generiek beleid, is onderwerp van een langlopende discussie onder economen. Een klassiek argument voor specifiek beleid is dat het ervoor zorgt dat een subsidie met de meeste maatschappelijke impact op een bepaalde plek terecht komt.

Een even klassiek tegenargument is dat het voor de overheid lastig is om dergelijke plekken te vast te stellen: zijn dat bedrijven, sectoren, clusters of technologieën? Bovendien verandert de wereld voortdurend. Minder dan tien jaar geleden waren Exxon en PetroChina nog de meest waardevolle bedrijven en had vrijwel niemand ooit gehoord van Uber, Adyen of Bitcoin.

PAS BELEID AAN DOEL AAN

Eigenlijk is het debat over de keuze voor specifiek of generiek beleid de verkeerde discussie. Het is vruchtbaarder om te beginnen met de vraag naar het doel. Er zijn in het algemeen twee hoofddoelen van innovatiebeleid te onderscheiden (Van Elk et al., 2017). Het eerste doel is het tegengaan van onderinvesteringen in R&D vanwege kennispillovers. Kennispillovers drijven een wig tussen het maatschappelijke en het private rendement op R&D-investeringen, waardoor bedrijven minder in R&D investeren dan uit maatschappelijk oogpunt optimaal is. Het tegengaan hiervan is een generiek doel. Beleid dat hier goed bij aansluit is bijvoorbeeld een R&D-subsidie voor bedrijven die nieuwe processen of producten ontwikkelen. Zolang het beoogde resultaat nieuw is, zijn bedrijven grotendeels vrij in de keuze van onderzoeksonderwerpen en de wijze van uitvoering.

Het tweede doel is het ontwikkelen van oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Dit doel is meer specifiek van aard. Het gaat hierbij niet om algemene kennisontwikkeling, maar om het stimuleren van specifieke kennis voor de oplossing van een concreet maatschappelijk probleem, zoals het terugdringen van de CO₂-uitstoot. De te ontwikkelen nieuwe kennis is specifiek bedoeld om een publiek doel (zoals een schoon milieu, betere veiligheid of goede gezondheid) te realiseren. Het is niet vanzelfsprekend dat bedrijven zelf voldoende investeren in de benodigde kennis voor dit soort maatschappelijke vraagstukken. Bestaande regelgeving geeft niet altijd genoeg prikkels aan bedrijven. En als de overheid de enige vrager is van bepaalde kennis, dan brengt dit een risico met zich mee voor private partijen. Als de markt te klein blijft, is het niet aantrekkelijk voor een bedrijf om te investeren in een nieuwe technologie, terwijl dit maatschappelijk wel rendabel kan zijn.

Als de overheid een specifiek doel heeft, zoals oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen, dan zal ze meer moeten sturen of randvoorwaarden moeten stellen. Hiermee stimuleert ze dat onderzoekers zich doelgericht en doelmatig op het maatschappelijke probleem richten (Van

Elk et al., 2017). Een instrument dat goed aansluit bij een specifiek doel is het innovatiegerichte aanbesteden. Het Nederlandse SBIR-instrument is een vorm van innovatiegerichte aanbesteding. Bij SBIR (*small business innovation research*) gaat het om getrapte aanbestedingen, waarbij een overheidsdienst oplossingen voor een specifieke uitdaging laat ontwikkelen door meerdere bedrijven (Straathof et al., 2017). Als het erg onzeker is of er een oplossing bestaat, is een innovatieprijsvraag (*inducement prize contest*) een geschikt instrument.

AMBITIES TOPSECTORENBELEID

Met het topsectorenbeleid streeft de overheid meerdere doelen na (Rijksoverheid, 2011). Bij de start in 2011 is er één concreet doel gesteld, namelijk dat publieke en private partijen voor ten minste 500 miljoen euro in topsectorenverband aan onderzoek uitgeven, waarvan veertig procent gefinancierd door bedrijven. Deze doelstelling is gehaald: in 2016 werd voor 1.060 miljoen euro in PPS-onderzoek (publiek-private samenwerking) gestoken, waarvan bedrijven 48 procent financierden. Daarnaast moet het topsectorenbeleid de concurrentiekracht van de Nederlandse economie bevorderen en bijdragen aan de kabinetsambitie dat Nederland in 2020 in de top vijf van kenniseconomieën in de wereld staat, en 2,5 procent van het bruto binnenlands product in R&D investeert.

Andere doelen zijn abstracter of meer impliciet geformuleerd. Zo is er de ambitie om de export te bevorderen, in te spelen op maatschappelijke vraagstukken, sectorspecifieke regelgeving aan te pakken, en om de kennisbenutting en samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen te verbeteren. Er is dus geen sprake van één concreet strategisch doel dat het topsectorenbeleid moet realiseren, maar van meerdere ambities waar het topsectorenbeleid aan moet bijdragen.

EFFECTIVITEIT

Vanwege deze mogelijk conflicterende beleidsdoelen kan de topsectorenaanpak minder effectief blijken, in de zin dat met de huidige invulling niet alle doelen tegelijkertijd behaald kunnen worden. Zo kan het stimuleren van publiek-private samenwerking als doel bijvoorbeeld strijdig zijn met het doel om maatschappelijke uitdagingen op te pakken. Met het stimuleren van PPS-onderzoek komen vooral projecten van de grond met een positieve (commerciële) marktwaarde. Projecten die kunnen helpen bij maatschappelijke uitdagingen, maar waarvoor er geen marktvraag bestaat, komen waarschijnlijk niet tot stand (CPB, 2016, p. 126). Deze conclusie trekt ook het kabinet: “Niet alle uitdagingen [worden] door topsectoren opgepakt. De topsectoren zijn gericht op die vraagstukken waar publieke en private partners een gedeeld belang hebben.” (Ministerie van Economische Zaken, 2017) Het nieuwe kabinet heeft zich daarom voorgenomen het innovatiebeleid sterker te richten op maatschappelijke thema's (Regeerakkoord, 2017).

NAAR MISSIE-GEDREVEN TOPSECTOREN

Het specifieke doel van innovatieve oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen vraagt om meer sturing door en meer zeggenschap van de overheid. Van de huidige PPS-

toeslag gaat weinig sturing uit: onderzoekinstellingen en bedrijven bepalen gezamenlijk grotendeels welk onderzoek zij doen. In de evaluatie van de voorloper van de PPS-toeslag concludeert Dialogic (2016) dan ook dat de regeling “minder geschikt [is] voor technologiegebieden en maatschappelijke vraagstukken”. Het oormerken van onderzoeksfinanciering, het andere kernelement van de topsectorenaanpak, kent weliswaar een milde vorm van sturing, maar stimuleert ‘topsectorrelevant’ onderzoek – wat niet hetzelfde is als relevant voor maatschappelijke vraagstukken. Als de topsectorenaanpak dominant wordt ingezet voor maatschappelijke uitdagingen, dan vraagt dit om een sterkere rol van de overheid bij het contracteren van onderzoek.

Een voorwaarde voor een meer missie-gedreven aanpak is dat de overheid in de volle breedte een beeld heeft van haar kennisvraag. Publieke kennisvragen kunnen worden vastgelegd in maatschappelijke kennis- en innovatieagenda's (KIA's). Om te voorkomen dat deze KIA's ‘gekaapt’ worden door gevestigde belangen (een risico waar bijvoorbeeld Mazzucato (2017) op wijst), is het van belang om de kennisvraag zo precies mogelijk te formuleren. Concrete publieke kennisvragen kunnen vervolgens worden onderzocht via door de overheid gecontracteerd onderzoek. Dit kan op verschillende manieren: onderzoeksvragen uit de KIA's kunnen in *calls* worden uitgezet onder kennisinstellingen, of private oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen kunnen worden gestimuleerd met innovatieve aanbestedingen of innovatieprijsvragen. Op deze manier krijgt de overheid meer grip op een doelgerichte besteding van onderzoeksmiddelen voor maatschappelijke opgaven.

LITERATUUR

- CPB (2016) *Kansrijk Innovatiebeleid*. CPB Boek, 20.
- Dialogic (2016) *Tussenevaluatie TKI-toeslagregeling*, 30 september. Utrecht: Dialogic.
- Janssen, M. (2018) Impact en potentieel van de topsectorenaanpak. *ESB*, 103(4761), 202–204.
- Elk, R. van, A.M. Braam, B. Overvest en B. Straathof (2017) *Integraal onderzoeksbeleid: doelen en instrumenten*. CPB Policy Brief, 2017/04.
- Mazzucato, M. (2017) *Mission-oriented innovation policy: challenges and opportunities*. IPP Working Paper, 2017-01.
- Ministerie van Economische Zaken (2017) *Kamerbrief over evaluatie topsectorenaanpak*, 27 juli 2017.
- Rijksoverheid (2011) *Naar de top; het bedrijvenbeleid in actie(s)*. Kamerbrief, 13 september.
- Regeerakkoord (2017) *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017–2021.
- SDG (2016) *Kiezen voor duurzame groei*. Rapport Studiegroep Duurzame Groei. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Straathof, B., B. Overvest en R. Windig (2017) *Analyse en internationale vergelijking sbir*. CPB Notitie, 6 juni.
- Velzing, E.-J. (2018) Specifieke woorden, maar generieke daden. *ESB*, 103(4761), 208–209.

In het kort

- ▶ Het topsectorenbeleid is niet optimaal vormgegeven voor een missie-gedreven beleidsdoel.
- ▶ Het huidige topsectorenbeleid streeft meerdere ambities na. Om het te richten op maatschappelijke uitdagingen, is er meer sturing door de overheid nodig.